食物環境衞生署執行防治鼠患工作成效
主動調查報告摘要

引言

鼠患對市民的日常生活造成滋擾，亦可能引發多種嚴重傳染病，故一直是廣受社會關注的課題。

2. 現時，由食物及衞生局主持的防治蟲鼠督導委員會制訂防治鼠患政策及工作計劃，再由食物環境衞生署(「食環署」)聯同委員會其他成員負責執行。其中，食環署負責應對一般公眾地方的鼠患問題，主要涉及鼠患監察、防鼠和滅鼠工作、跟進鼠患投訴三個範疇；該署亦會為管理不同公共場地和處所的政府部門提供防治鼠患的技術支援和培訓。

3. 社會上有意見認為，食環署的滅鼠工作成效不彰；亦有意見認為部分地點的鼠患情況未能反映於該署的鼠患參考指數(「鼠患指數」)調查。傳媒亦曾報道，本港自 2018 年起錄得多宗大鼠戊型肝炎確診個案；2020 年亦有多個該署轄下的街市出現嚴重鼠患，情況令人關注。

4. 本署在審視食環署的工作後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

有關鼠患指數調查

5. 現時，食環署主要透過每半年一個周期在全港 19 個行政區所選定的 50 個監察地點進行鼠患指數調查。該署會因應監察地點的面積，擺放 40 至 60 個監測鼠餌（未煮熟的蕃薯塊），每個監察地點的調查需時三日兩夜。鼠患指數是計算擺放於監察地點的監測鼠餌被老鼠咬嚙的比率，以評估老鼠分布在各監察地點內的公眾地方的廣泛程度。指數分為三級：10%以下屬第一級，顯示鼠患情況於調查期間並不普遍；第二級介乎 10%至少於 20%，反映鼠患情況於調查期間略為普遍；20%或以上屬第三級，反映鼠患情況於調查期間普遍。

6. 鼠患指數可顯示老鼠活動範圍所佔的百分比，但不能反映老鼠的實際數目或出現次數。本署留意到，媒體時有報道不同地區出現的鼠患問題，本署接獲的公眾意見亦有不少是反映地區性及特定地點的鼠患滋擾；再者，2016 至 2020 年的鼠患投訴及滅鼠數字均有上升趨勢。然而，本港同期錄得的整體鼠患指數卻只徘徊於5%以下的較低水平，雖有個別行政區的指數較高，但最高只是第二級。食環署解釋，基於鼠患指數的限制，該署在評估鼠患時會同時考量其他因素（包括鼠患投訴、前線人員的日常觀察及地區人士的意見），以全面評估鼠患情況。

7. 從前段可見，鼠患指數調查的方法本身有其限制，調查所得結果未必可以反映鼠患的實況。雖然除了定期發布的鼠患指數外，食環署亦會視乎情況公布其他鼠患相關數據（如鼠患投訴數字、捕獲的鼠隻及死鼠數目等），但無可否認，鼠患指數是公眾了解鼠患情況的最重要指標。本署認為，鼠患指數在設計上應多方面反映鼠患的嚴重程度（包括老鼠的分佈情況、數目等），從而提升指數的認受性。就此，食環署應先探討能否透過改良調查方法來減低指數的局限性，再進一步研究是否適宜將有助評估鼠患嚴重程度的不同因素納入鼠患指數的計算內，以更全面反映鼠患情況。該署可考慮邀請本地大學及相關學術機構合作進行有關研究，探討制訂包括不同考量因素的「綜合鼠患指數」的可行性。

8. 食環署現時以每半年一個周期進行鼠患指數調查，這容易出現數據滯後的情況，因老鼠繁殖力強，其棲息習慣亦直接受周遭環境衞生影響。本署認為，該署應考慮增加每年進行調查的頻次，從而提升調查結果的時效性，並探討合適的人力資源安排以應付額外的工作。

9. 在進行鼠患指數調查時，食環署會將繫上警告字句的監測鼠餌懸掛於喉管或支柱等支撐物上，並會在調查期間暫停滅鼠，直至完成調查，以避免滅鼠行動干擾調查。然而，本署人員曾於實地視察時發現食環署未有在監測鼠餌掛上警告字句及調查期間仍在監察地點範圍滅鼠。就此，該署應考慮透過不同行政措施，包括全面檢視相關工作指引是否清晰明確、定期舉行簡報會及調查期間進行突擊抽查，確保調查人員所採取的步驟恰當穩妥。

10. 自 2020 年下半年起，食環署要求錄得 8%或以上「相對較高指數」的監察地點進行額外滅鼠工作，然後再進行指數調查。該

署於 2021 年 8 月正式更新「防治蟲鼠技術通告」(「技術通告」)的內容，將該些額外滅鼠及調查工作涵蓋於第一級指數的防治措施當中，目的是當指數接近第二級下限（即 10%）時，盡快採取更主動的滅鼠措施，以防止鼠患嚴重程度升至第二級或以上。

11. 本署認為，食環署就 8%或以上鼠患指數的額外滅鼠及調查工作，與第一級指數所訂只需「繼續執行例行滅鼠工作」的防治措施並不相符。再者，該署既然認為 8%屬「相對較高指數」，便應檢視有否需要調整現行三級制的鼠患指數（尤其第一級以低於 10%界定是否仍然合適），以及各級相應的防治措施，以確保能有效處理不同程度的鼠患情況。

有關防鼠及滅鼠工作

12. 食環署主要利用捕鼠器及有毒鼠餌進行滅鼠工作。對於該署以何種方式滅鼠，以至如何揀選滅鼠工具，涉及該署對活躍於本港的鼠隻品種及習性的認識，以及對本港鼠患狀況等範疇的專業判斷，本署無意干預。然而，本署調查發現，該署部分前線人員在使用有毒鼠餌時，沒有在包裝袋打上用作散發香味的小孔。有承辦商人員指老鼠會自行扯開包裝袋進食鼠餌，顯示其對正確使用有毒鼠餌的理解嚴重不足，直接影響施放鼠餌的成效。自 2020 年 4 月起，該署已陸續在新續簽的合約中，規定防治蟲鼠服務承辦商必須嚴格執行在施放有毒鼠餌的包裝袋上打孔，違反相關合約條款會被視作嚴重失責。食環署亦已製作一系列有關滅鼠工作技術的短片上載至內聯網，供署方及防治蟲鼠服務承辦商人員參考。本署認為，該署雖已作出糾正，但難言有關不足是否只屬冰山一角。因此，該署應一併加強前線及督導人員的培訓工作，前線人員固然須具備正確使用滅鼠工具和裝備的知識，督導人員亦需掌握有關知識，才能在日常巡查時辨識及糾正誤用情況。

13. 防鼠工作方面，食環署主要以教育、加強清潔及執法工作，以達致防患未然之效，尤其著重公眾街市及後巷兩大潛在鼠患熱點。

14. 食環署自 2020 年起已加強公眾街市的清潔消毒，但集中於公用地方、公眾通道及空置攤檔。至於已租出的攤檔範圍，則主要靠商販收市後自行清潔，並透過街市管理諮詢委員會及每月兩次的街市清潔日，提醒檔戶保持檔內衞生及進行執管工作。就此，

該署於 2021 年 1 月作出指示，要求各分區透過街市管理諮詢委員會，提醒租戶適當處理其攤檔的垃圾，並已加強巡查及採取執管行動。在 2021 年 1 至 11 月，該署已就攤檔內外的潔淨問題，向違規租戶發出 51 宗口頭警告。

15. 本署認為，要有效防止公眾街市的鼠患問題，主要取決於街市商販能否保持攤檔內外的清潔衞生，以杜絕老鼠的食物來源，否則，即使食環署不斷加強公用地方的清潔及消毒，亦只會事倍功半。雖然，食環署表示已於 2021 年 1 月起加強執管工作，但本署人員於同年視察個別街市時，仍發現不同程度的衞生問題，包括收市後個別攤檔外有垃圾堆積，亦有海鮮攤檔外的溝渠旁佈滿垃圾、雜物及海鮮殘渣，絕大部分顯然是附近商販所遺留及棄置，變相將攤檔的清潔責任轉嫁該署的清潔承辦商；加上該署所指的跟進行動，只是向違規租戶發出口頭警告，其執管工作的成效難免仍然存疑。

16. 本署認為，為確保加強清潔及消毒的措施奏效，食環署應透過密集式的突擊巡查，在發現有檔戶違規時，對違規者嚴格執行租約條款，甚至研究引用更多合適的法例執法，以促使商販每日妥善清理其攤檔及附近範圍。毫無疑問地，密集式巡查定必增加人手需求。因此，該署應積極研究如何加強承辦商管理人員的角色，從而提升該署的執管效能的可行性，以確保巡查行動能充分發揮其應有的效能。若個別地區的公眾街市數目較多而資源未能完全配合，該署應以「風險為本」的原則，選取區內衞生程度較遜色的公眾街市，進行針對性的巡查及執管工作。同時，該署應持續加強對商販的衞生教育及按需要加強清潔街市。該署亦應考慮以制訂指引等可行模式為攤檔的潔淨程度訂立客觀標準，既令商販清楚明白該署的規定，亦利便前線人員進行巡查及監察。

17. 對於是否需要為個別街市提升清潔及防治鼠患力度，食環署主要依據前線管理人員的日常觀察及評估。然而，該署的公眾街市遍佈全港，不同區域管理人員評估時所持的準則以至準則之間的比重或會有異，所採取的跟進行動亦可能有所不同，加上街市數目眾多，若無客觀標準及指引，該署或難以準確掌握不同街市的狀況，繼而進行整體監察及管理。因此，本署認為，該署應考慮引入檢討機制，以「風險為本」的原則訂立適當的考慮因素及標準，以有系統地審視及揀選需要提升潔淨程度及加強防治鼠患工作的街市名單。該署亦應同步檢視已在大成街街市開展的分區重點清潔

行動及正於 73 個街市進行的密集式滅鼠行動試驗計劃的成效，再視乎結果及資源，考慮將計劃擴展至有需要的街市。

18. 針對後巷的鼠患問題，食環署近年均有不定時推出主題性的特別行動，亦有就食肆經營期間在店內及外圍的違規情況加強執法。本署曾派員到三個行政區（深水埗、灣仔及元朗）視察，發現該署雖有着力在後巷範圍進行滅鼠工作，但部分後巷仍存在較大的環境衞生問題，包括滿佈不同類型的雜物及垃圾、有污水溢出及傳出異味，亦有食肆員工疑似洗滌物品及處理食物。

19. 本署明白，後巷乃公眾地方，監察方面難免較食環署所管理的公眾街市困難。然而，本署留意到，現時後巷所出現的環境衞生問題，很可能與接連後巷的商舖有關。因此，本署認為，該署應先檢視現行監察接連後巷的商舖（特別是食肆）潔淨程度的機制是否有效。如有需要，該署應採取優化措施，包括將針對後巷鼠患問題的特別行動常規化、提升巡查頻次及執管行動力度等。

20. 此外，食環署所進行的特別行動主要針對營業中的食肆，但售賣食物的店舖內充斥著老鼠食物來源，故不論營業與否，均須保持清潔衞生，才可有效避免鼠患滋生。因此，本署認為，該署現時單靠在商舖營業時進行監察及巡查，委實並不足夠。該署應探討如何處理商舖關門後可能出現的潔淨問題。本署理解，食環署人員難以於食肆關門後進入處所視察及調查，但該署可因應實際情況研究及探討不同可行方案，例如可以於食肆每天準備開始營業或準備關門的時段進行巡察，確保食肆在不營業的時間仍會保持清潔衞生。

21. 另一方面，本署認為，食環署應擴闊吸納防治蟲鼠知識的渠道，更主動邀請本地大學及相關學術機構合作進行相關的研究，如鼠患指數的計算方法、活躍於本地的鼠隻習性、適合本港使用的防鼠方式及滅鼠工具等，冀提升防治鼠患工作的效能。

22. 雖然食環署的防鼠及滅鼠工作均有需要改善的地方，但不能就此抹殺該署在應對鼠患方面的努力和成果。事實上，本署抽選提供資料的 4 個部門（漁農自然護理署、民政事務總署、房屋署及康樂及文化事務署）均對該署所提供的培訓及技術支援給予正面評價，該署亦有透過全港性及地區性的滅鼠運動來加強部門之間的協作及進行針對性的地區防治工作。本港近年的整體滅鼠數字

不斷上升，這相信是市民所樂見的。

23. 無論如何，要有效處理鼠患問題，政府固然須制訂及執行有效的防治鼠患策略及措施；市民亦須自律守規，保持良好環境衞生。否則，即使清潔及防治蟲鼠工人盡力清潔公共地方和防鼠滅鼠，如市民及商戶不自律守規，令環境衞生受破壞，市民只會繼續受鼠患問題困擾，整個社會亦會付上代價。因此，要有效防鼠、滅鼠，官民必須各盡其責、通力合作。

有關運用鼠患投訴數據

24. 食環署的資料顯示，該署近年收到的鼠患投訴，每年平均超過 10,000 宗，反映市民對鼠患的高度關注。本署在調查期間，曾要求該署就 3 個鼠患投訴數字較高的行政區（包括深水埗區、中西區及九龍城區），說明該署對投訴內容及所涉位置等資料的分析，但該署只能作出相對籠統的解說，且表示鼠患投訴會受地理環境及人口分布等地區性因素所影響，因此不會單靠投訴數字衡量個別行政區的鼠患情況。該署似乎未能充分掌握投訴趨勢及市民所關注的事項。

25. 本署認為，投訴數字是顯示市民在日常生活受鼠患滋擾是否普遍的重要指標；投訴內容則直接反映哪些地點／位置屬於受市民關注且風險較高的鼠患熱點。因此，該署應投放更多資源整理及分析鼠患投訴的詳情，從而更有效調配人手及資源為有需要的地點加強清潔及部署防鼠滅鼠工作。正如上文**第 7 段**所言，該署如能制訂「綜合鼠患指數」，配合對投訴的「質」性研究，應可更掌握鼠患實況，從而採取更具針對性的措施。

26. 食環署表示，自 2021 年 10 月起，該署已為其投訴管理資訊系統加入熱點分析的功能，讓署方在應對鼠患時，能更有效調配人手和資源。本署會繼續與該署跟進，以確保經提升後的系統可達致本署所預期的行政效能，且能回應市民對鼠患的關注。

本署的建議

27. 本署對食環署有以下建議：

鼠患指數調查

(1) 檢視現時進行鼠患指數調查的方法，並研究是否適宜將有助評估鼠患嚴重程度的不同因素納入鼠患指數的計算內，制訂「綜合鼠患指數」。如有需要，可邀請本地大學及相關學術機構合作進行有關研究；

(2) 考慮增加每年進行鼠患指數調查的次數，以提升調查結果的時效性，並探討合適的人力資源安排以應付額外的工作；

(3) 透過不同行政措施，包括全面檢視相關工作指引、定期舉行簡報會及進行鼠患指數調查期間作突擊抽查，以確保調查人員採取的步驟恰當穩妥；

(4) 檢視現行的鼠患指數分級及「技術通告」的內容，有需要時作出適當調整及修訂；

防鼠及滅鼠工作

(5) 加強前線及督導人員對正確使用滅鼠工具和裝備的培訓工作；

(6) 透過密集式的突擊巡查及嚴格執行租約條款，並積極研究引用合適法例加強執法，促使街市商販妥善清理其攤檔及附近範圍。人手安排上，該署應研究如何加強承辦商管理人員的角色，從而提升該署的執管效能的可行性。若個別地區的資源未能完全配合，該署應以「風險為本」的原則，對衞生程度較遜色的街市進行針對性的執管工作；

(7) 加強對街市商販的教育工作，並考慮以制訂指引等可行模式為攤檔的潔淨程度訂立客觀標準；

(8) 考慮引入檢討機制，以「風險為本」的原則訂立適當的考慮因素及標準，以有系統地審視及揀選需要提升潔淨程度及加強防治鼠患工作的街市名單，並同步檢視分區重點清潔行動及密集式滅鼠行動試驗計劃的

成效，再視乎結果及資源，考慮將計劃擴展至有需要的街市；

(9) 檢視現行監察接連後巷的商舖（特別是食肆）潔淨程度的機制是否夠全面，並探討如何處理商舖關門後可能出現的潔淨問題。如有需要，應採取優化措施，包括將針對後巷鼠患問題的特別行動常規化、提升巡查頻次及執管行動力度等；

(10) 加強與本地大學及相關學術機構合作進行研究，如鼠患指數的計算方法、活躍於本地的鼠隻習性、適合本港使用的防鼠方式及滅鼠工具等，冀提升防治鼠患工作的效能；以及

<u>運用鼠患投訴數據</u>

(11) 投放更多資源整理及分析鼠患投訴的詳情，從而更有效調配人手及資源為有需要的地點加強清潔及部署防鼠滅鼠工作。

申訴專員公署
2022 年 5 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/